

Les problématiques changeantes en administration publique (1965-1992)

James Iain Gow

Numéro 23, hiver 1993

Tendances de la science politique au Québec

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/040748ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/040748ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Société québécoise de science politique

ISSN

0711-608X (imprimé)

1918-6584 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Gow, J. I. (1993). Les problématiques changeantes en administration publique (1965-1992). *Politique*, (23), 59–105. <https://doi.org/10.7202/040748ar>

Résumé de l'article

Les problématiques courantes en administration publique sont-elles à la remorque des événements? Cette étude identifie cinq problématiques utilisées par les auteurs québécois : la science politique pluraliste, le droit, le management, la science économique et la sociologie politique. L'histoire récente démontre que l'étude de l'administration suit les événements, mais que la relation n'est pas à sens unique. Aucune problématique n'a réussi à faire la synthèse adéquate des autres.

LES PROBLÉMATIQUES CHANGEANTES EN ADMINISTRATION PUBLIQUE (1965-1992)

James Iain Gow
Université de Montréal

Les problématiques courantes en administration publique sont-elles à la remorque des événements ? Cette étude identifie cinq problématiques utilisées par les auteurs québécois : la science politique pluraliste, le droit, le management, la science économique et la sociologie politique. L'histoire récente démontre que l'étude de l'administration suit les événements, mais que la relation n'est pas à sens unique. Aucune problématique n'a réussi à faire la synthèse adéquate des autres.

Dresser le bilan des recherches en administration publique publiées au Québec depuis vingt ans n'est pas chose facile. Déjà en 1975, Germain Julien et Denys Trudel se sont dits « pris de vertige » face à la documentation considérable qui existait alors (Julien et Trudel, 1975, p. 413). Pourtant, les quelque 128 publications qu'ils ont recensées nous impressionnent peu en comparaison des quelque mille titres que cite Carole Simard dans son recensement des recherches effectuées de 1960 à 1980. Il est vrai que la définition retenue par Carole Simard, comprenant notamment les grands secteurs décentralisés, était plus vaste que celle de Julien et Trudel, mais elle a constaté que les trois quarts de ces références étaient postérieures à 1970 (C. Simard, 1987, p. 75).

Il faut comprendre que le Québec, dans ce cas comme dans tant d'autres, a été une « société distincte » bien avant de

s'en voir accorder le titre. En 1982, dans une revue de la littérature sur l'administration publique dans les provinces canadiennes, Chandler et Chandler ont relevé trois fois plus d'ouvrages sur le Québec que sur toute autre province¹ (dans Kernaghan, 1983, p. 142). Notons aussi que dans aucune autre province, dans aucun État de la fédération américaine, on n'aurait l'idée de comparer dans des études l'administration centrale et celle d'un seul État, comme nous le faisons couramment pour le Canada et le Québec.

Par conséquent, devant la somme considérable de publications, nous renonçons à un relevé exhaustif, lui préférant un bilan qui portera surtout sur les problématiques variables dans ce domaine. Ce choix n'est pas déterminé seulement par les moyens dont nous disposons, il nous permet aussi d'aborder les rapports entre les idées et les événements, question qui se pose de façon particulièrement aiguë en administration publique.

Nous partirons de deux remarques de Martin Minogue dans un article assez provocateur. L'administration publique, dit-il, existe toujours dans la terminologie, mais désormais c'est une expression vide de contenu. Les praticiens y croient toujours, mais aucun sociologue ne pourrait accepter l'idée que l'administration publique est une discipline distincte (Minogue, 1983, p. 65). Plus tard, le même auteur dira qu'en administration publique comme en analyse des politiques, c'est l'action qui engendre l'étude et non le contraire (*Ibid.*, p. 79). En cela il rejoint les Américains Duncan (1974, p. 731) et Bowman (1978, p. 564) pour qui l'administration est la seule profession où les praticiens créent plus de connaissances que les universitaires.

Nous allons donc examiner l'évolution des problématiques que nous avons choisies, c'est-à-dire ces ensembles d'idées, théories et méthodes que Henry (1975) a

1. Chandler et Chandler ont trouvé dans la *Bibliographie de l'administration publique canadienne 1976-1978*, publiée à Toronto par l'Institut d'administration publique du Canada sous la direction de Germain Julien et W. E. Grasham, les chiffres suivants pour le nombre de publications : Québec 261, Ontario 96, Alberta 68 et la Colombie-Britannique, 67. Aucune autre province n'avait plus de 25 titres pour cette période.

appelés «paradigmes». Cependant, ces problématiques n'ont pas la spécificité théorique des paradigmes tels qu'ils ont été définis par les premiers utilisateurs de ce mot, Merton (1953) et Kuhn (1970). En première partie, la question des bases disciplinaires et idéologiques des problématiques est abordée. En deuxième partie, nous ferons le lien entre les événements et les problématiques selon une division en trois périodes, soit de 1965 à 1973, de 1974 à 1981 et de 1982 à 1992. En conclusion, nous essaierons de répondre aux questions soulevées précédemment.

La connaissance de l'administration publique

L'administration publique n'est pas une discipline, mais un objet d'analyse. À cet égard, elle se compare au management, aux relations industrielles, au service social et à l'analyse des politiques. L'objet d'étude, facile à cerner, comprend tous les aspects relatifs à la préparation et à la mise en application des décisions prises par les autorités politiques, locales, régionales, nationales ou internationales. Ses différentes composantes généralement admises sont les personnes, les institutions, les processus et les connaissances (Gow *et al.*, 1987, p. 6-7).

Un problème se pose cependant lorsqu'on cherche à identifier les disciplines les plus aptes à constituer son corpus. Domaine des sciences sociales appliquées, l'administration publique est ouverte à un très grand nombre de disciplines. Lyndall Urwick en a identifié une vingtaine, reliées spécifiquement au management (cité par Lussato, 1977, p. 25). En plus des disciplines qui constituent les approches classiques, la recherche met à contribution des disciplines aussi diverses que l'anthropologie (Lemieux, 1977), la géographie (Bureau, 1984 et Pouliot, 1988), la philosophie (Dufresne et Jacques, 1983) et la théologie (Grand'maison, 1969). Les programmes de cours incluent des disciplines de base, telles que la psychologie et la comptabilité, qui sont importantes mais ne peuvent saisir l'essence de l'administration publique. Cette saisie est justement notre critère de sélection des problématiques importantes censées

nous donner une compréhension globale de l'administration publique et de sa spécificité.

En nous inspirant des travaux de Frederickson (1980) et Henry (1986) aux États-Unis et de ceux de Chevallier et Loschak en France (1978, 1980 et 1982), nous retiendrons cinq grandes problématiques, soit la science politique pluraliste, le droit, le management, la science économique et la sociologie politique. À l'instar de Frederickson, nous essaierons d'identifier, pour chaque problématique, les objets d'analyse privilégiés, les valeurs à maximiser, la nature normative, objective ou critique de l'approche ainsi que les pays de référence.

La première des problématiques correspond à l'approche pluraliste classique de la science politique. Bien qu'elle fasse plus souvent appel au droit qu'au management, elle doit être considérée comme distincte et non fondue dans une approche juridico-politique comme le suggère Carolle Simard, à l'instar de Chevallier et Loschak (Simard, 1987, p. 98). Cette position est d'origine américaine. L'étude de l'administration, qui connut ses débuts aux États-Unis au XIX^e siècle dans un esprit de réforme, était inspirée d'emblée par l'idée d'un rapprochement possible avec la science de la gestion des affaires. Même si, par la suite, les deux problématiques, politique et managériale, devaient se disputer la prédominance, l'approche politique a toujours ajouté une bonne dose de méthode générique à l'étude de l'administration et elle n'a jamais fait une grande place au droit². Cette façon de faire s'est implantée au Canada notamment au lendemain de la Première Guerre mondiale. Elle a eu une grande influence dans toutes les provinces, même si, à partir de 1960, l'approche politico-juridique française est venue la pondérer au Québec.

Comme l'indique le tableau I, le paradigme politique s'intéresse au rôle de l'État, aux relations de pouvoir entre les fonctionnaires d'une part et les élus et citoyens d'autre part, aux fonctionnaires en tant que groupe et à la bureaucratie. Dans des textes souvent descriptifs et parfois normatifs, on

2. À tel point que dans sa présentation de l'arbre généalogique de l'administration publique, Howard McCurdy (1972, p. 10) a omis le droit.

met en relief des valeurs telles que la démocratie, la légalité, l'efficacité, l'efficience et l'équité. Le but est de trouver l'équilibre entre la démocratie et l'efficacité, entre la justice et l'efficience.

En ce qui concerne la deuxième problématique qui est d'ordre juridique, on croit pouvoir la cerner ainsi : elle porte sur les pouvoirs et leur contrôle, la légalité, le respect des règles, les droits, les obligations et les normes juridiques. Le droit administratif est descriptif et analytique; il est aussi habituellement normatif. Les valeurs privilégiées sont la légalité, le contrôle, la démocratie et l'équité. Le droit administratif a connu un grand essor grâce à la France, qui présentait un système de droit administratif très développé, inconnu en Angleterre et au Canada anglais. Néanmoins, les origines de notre droit public étant ce qu'elles sont, nos juristes se ressourceient souvent chez des juristes britanniques et assez souvent chez les Américains.

La troisième problématique, basée sur le management, se caractérise par la recherche de l'utilisation optimale des ressources en vue d'atteindre un objectif commun (Chevallier et Loschak, 1985, p. 680 et Gagné, 1984, p. 3). C'est une approche générique qui prétend pouvoir analyser toutes les organisations par l'adaptation d'un cadre d'analyse conçu pour le secteur privé. Cette problématique étudie les organisations et les systèmes, les structures et les décisions, l'obtention et l'utilisation des ressources de toutes sortes, et le contrôle. Le personnel en est l'objet d'étude, principalement le personnel cadre et de direction. Sa mission est d'être utile, elle n'a pas à rougir d'être normative. Ses grandes valeurs sont les trois «E», l'efficience, l'efficacité et l'économie, où se mêle la recherche du dynamisme et du contrôle. Bien que la France ait pu y apporter des idées et des recherches, la patrie du management moderne est l'Amérique, comme en témoignent les ouvrages de références cités dans la plupart des écrits sur le management au Québec.

La quatrième problématique fait appel à la sociologie politique. Tout en ayant une existence propre, la sociologie est aussi présente en science politique et en management, où elle représente le volet moins juridique de l'un et la tendance moins normative de l'autre. En effet, la sociologie s'intéresse

aux macro-phénomènes tels que les modes de production, les classes et les idéologies, aussi bien qu'aux micro-phénomènes comme, par exemple, la prise de décision et les interactions au travail. Elle touche à la bureaucratie, à la technocratie, aux organisations tout comme aux systèmes sociaux de toutes sortes. Si la sociologie des organisations se veut positiviste et neutre, la sociologie politique, elle, tend à être critique. Loin d'être associée exclusivement au marxisme, elle est néanmoins le paradigme des marxistes. Ses valeurs sont la démocratie, la critique de la technocratie, la libération des peuples et des classes aussi bien que des individus. Sa tolérance aux conflits est nettement plus grande que celle des tenants du paradigme managérial. Bien que certaines de ses sources d'inspiration soient américaines, elle est surtout influencée par des courants français, allemands et italiens.

La dernière problématique que nous retenons est celle de l'économie. Le nombre de ses adhérents n'est pas élevé, mais son influence est grande, grâce notamment à l'introduction au Québec de la théorie du *Public Choice* au cours des années 1970. La problématique économique s'intéresse à la distribution optimale des ressources. Le marché est son sujet de prédilection, à tel point qu'elle tend à utiliser un langage tiré de cette activité pour décrire une série de phénomènes politiques et administratifs. Elle peut être positive ou normative, mais les écrits qui nous concernent sont nettement normatifs. Les valeurs qu'elle met en relief sont la liberté, l'efficacité, l'adaptation, la productivité. Elle trouve son inspiration surtout aux États-Unis. Ce ne sont cependant pas tous les économistes qui adhèrent à ce paradigme. Certains, dont Roland Parenteau, affichent une approche plus éclectique, ouverte aux idées du management et de la science politique.

Afin d'évaluer la place de ces problématiques, nous avons examiné six ouvrages québécois qui ont présenté des synthèses basées sur des recherches en administration publique au Québec³. Ces volumes sont : *Les grands*

3. Nous n'avons pas inclus dans ce relevé le recueil que nous avons publié en 1970 (Gow, 1970), car il ne comprenait que quatre textes de professeurs d'université, les dix autres étant des documents publics.

rouages de la machine administrative québécoise, d'Alain Baccigalupo (1978); *L'État du Québec en devenir*, publié sous la direction de Gérard Bergeron et de Réjean Pelletier, et notamment les quatre chapitres les plus pertinents pour l'administration publique (1980); *L'administration québécoise : organisation et fonctionnement*, par Louis Borgeat, René Dussault et Lionel Ouellet (1982); *Le management des affaires publiques*, publié sous la direction d'Alphonse Riverin (1984); *Introduction à l'administration publique: une approche politique*, par James Iain Gow, Michel Barrette, Stéphane Dion et Michel Fortmann (1986); et *L'administration publique québécoise : évolutions sectorielles, 1960-1985*, publié sous la direction d'Yves Bélanger et Laurent Lepage (1989).

En recherchant les noms d'auteurs et les titres de leurs publications dans les bibliographies ou les notes infrapaginales des volumes analysés, nous n'avons pas essayé d'établir combien de fois chaque auteur est cité. Non seulement de telles comparaisons nous apparaissent-elles odieuses, mais elles seraient malhonnêtes parce que la longévité y est pour quelque chose! Notre objectif était de voir si on se réfère à des auteurs québécois et, si oui, lesquels, toujours afin d'identifier la place des différents paradigmes dans ce corpus.

Tableau I : Les principales approches utilisées en administration publique et leurs représentants au Québec, 1965-1990

Approche	Objets d'analyse	Intention
Science politique pluraliste		
Ambroise, Baccigalupo, Bauer, Benjamin, Bergeron, Bernard, Blais, Bolduc, Bourgault, L. Dion, S.Dion, Gélinas, Gow, Julien, Landry, Lemieux, Monière, Ouellet, Proulx, C. Simard	Rôle de l'État Relations de pouvoir Technocratie Bureaucratie	Descriptive/ analytique Souvent normative
Droit		
Barbe, Borgeat, Dussault, Garant, Pépin	Pouvoirs Droits et obligations Légalité Normes juridiques	Souvent normative

Approche	Objets d'analyse	Intention
Management		
J. Boivin, Jacques, Hébert, Paquin, Riverin	Utilisation optimale des ressources Décisions Systèmes Contrôles	Normative
Économie		
Bélanger, Carter Migué, Parenteau	Distribution optimale des ressources Biens publics Marché politique	Positive et normative
Sociologie politique		
Godbout, Rocher, Sales, J.-J. Simard	Idéologies Systèmes Organisations Bureaucratie Groupes et classes	Analytique et critique

Approche	Valeurs en évidence	Pays de référence
Science politique pluraliste		
Ambroise, Baccigalupo, Bauer, Benjamin, Bergeron, Bernard, Blais, Bolduc, Bourgault, L. Dion, S.Dion, Gélinas, Gow, Julien, Landry, Lemieux, Monière, Ouellet, Proulx, C. Simard	Démocratie Légalité Efficacité Efficience Égalité	États-Unis France Grande- Bretagne
Droit		
Barbe, Borgeat, Dussault, Garant, Pépin	Légalité Contrôle Démocratie Équité	France Grande- Bretagne États-Unis
Management		
J. Boivin, Jacques, Hébert, Paquin, Riverin	Efficience Efficacité Économie Contrôle Dynamisme	États-Unis France

Approche	Valeurs en évidence	Pays de référence
Économie		
Bélanger, Carter Migué, Parenteau	Efficacité Efficience Économie Adaptation	États-Unis
Sociologie politique		
Godbout, Rocher, Sales, J.-J. Simard	Efficacité Domination Démocratie Contrôle Équité	France Allemagne Italie Grande- Bretagne États-Unis

Sources : auteurs qui sont cités dans au moins deux des ouvrages suivants : Baccigalupo, 1978, Bergeron et Pelletier, 1980, Borgeat, Dussault et Ouellet, 1982, Riverin *et al.*, 1984, Gow *et al.* 1986, et Bélanger et Lepage, 1989.

Le tableau I présente les résultats de cette compilation où l'objet retenu est la publication citée (article, livre ou document). Avant de commenter la place des trois problématiques les plus importantes, soit la science politique pluraliste, le management et le droit, plusieurs observations pertinentes s'imposent. Premièrement, parmi les 38 noms qui figurent dans cette liste, au moins sept ne sont pas associés habituellement à l'administration publique (Jacques Benjamin, Gérard Bergeron, André Blais, Léon Dion, Réjean Landry, Denis Monière et Guy Rocher), ce qui est normal puisque le champ d'étude déborde constamment sur d'autres aspects de la vie économique, politique et sociale. Deuxièmement, le

domaine invite aux chevauchements disciplinaires : au moins quatre auteurs dans cette liste utilisent un paradigme qui ne relève pas de leur discipline. Deux diplômés en droit, Bolduc et Gélinas, ont recours à un paradigme appartenant davantage à la science politique, tandis que des politologues, dont Jocelyn Jacques et Germain Julien, se rattachent également aux paradigmes politique et managérial⁴. Troisièmement, les livres consultés recourent dans des proportions différentes aux auteurs québécois en administration publique. Deux ouvrages citent de nombreuses publications d'auteurs québécois : Baccigalupo (70 cas) et Gow *et al.* (75 cas). Trois autres font référence à une trentaine de publications, soit *Le management des affaires publiques* (38 cas), le collectif Bélanger-Lepage (31 cas) et les quatre chapitres composant le tiers de *L'État du Québec en devenir* (31 cas). Pour sa part, le livre de Borgeat, Dussault et Ouellet n'en cite que cinq.

Toutes sortes de raisons expliquent ces différences. Le livre d'Alain Baccigalupo, bien qu'il présente des recherches inédites, reproduit pas moins de 14 de ses publications antérieures. Le collectif Bélanger-Lepage, qui sort des sentiers battus, cite les auteurs qui ont étudié l'administration centrale, mais pour des raisons autres. Enfin, le livre de Borgeat, Dussault et Ouellet adopte une approche technique et se base surtout sur des documents administratifs. Ces variations dans le recours aux productions québécoises portant sur l'administration publique sont néanmoins plus frappantes du fait que nous avons dû écarter trois publications, pourtant bien connues, de professeurs d'administration publique. Le premier manuel de management public, publié par Maurice Poncelet (1979), cite quatre volumes canadiens, mais ce manuel est une introduction aux notions de base en administration publique, qui se réfère surtout aux ouvrages publiés dans la série *Que sais-je?* (21 références sur 36 dans la bibliographie). Le livre d'Alphonse Riverin *et al.* *L'administrateur public, un être pifométrique*

4. Comme Jocelyn Jacques et Germain Julien, Roland Parenteau se définit aujourd'hui comme adepte du management, mais les écrits cités ici sont davantage ceux de l'économiste.

(1980) ne cite qu'une étude de Vincent Lemieux et Jean Turgeon parmi les publications que nous avons retenues. Par contre, il cite quatre publications de Henry Mintzberg, de la Faculté d'administration de McGill, sans qu'aucune ne porte exclusivement sur l'administration publique. Enfin, un livre qui est le fruit du travail d'une équipe issue de l'ÉNAP, *Crise et leadership, les organisations en mutation*, publié en 1983 sous la direction de Jacques Dufresne et Jocelyn Jacques, ne renvoie qu'à un seul ouvrage québécois d'administration publique, et c'est Alphonse Riverin qui rappelle sa publication précédente. Voici enfin un dernier commentaire d'ordre général : on se cite. Ce phénomène peut faire sourire mais, à bien y penser, il serait encore plus ridicule de ne jamais mentionner ses propres travaux antérieurs!

Dans son étude, Carolle Simard (1987, p. 103) a constaté que 80 pour cent des publications relevées utilisaient soit la problématique juridico-politique, soit la managériale. Nous y voyons plutôt trois grandes approches en compétition : politique, juridique et managériale. Les juristes et les politologues étaient sur le terrain longtemps avant les managériaux, notamment à cause de la conjoncture politique et économique sur laquelle nous reviendrons en deuxième partie.

Il nous semble pourtant que la création de l'École nationale d'administration publique (ÉNAP) a encouragé grandement le développement d'une problématique managériale orientée vers l'administration publique. Au moment de sa fondation, le gouvernement annonça que «les programmes d'études seront axés sur trois grands thèmes : les sciences humaines appliquées, les techniques modernes de gestion, et... les politiques des administrations publiques. Ainsi, la formule de l'École se situe-t-elle entre celles des *business school* américaines et de l'École nationale d'administration publique (ÉNA) française» (dans Gow, 1970, p. 226).

Or, en ce qui concerne la composition de son corps professoral et de ses publications, l'École semble avoir tenu promesse. D'ailleurs, Chandler et Chandler (1983) ainsi que Simard (1987) dans leur bilan respectif attribuent une bonne

partie de la croissance du taux de publications pendant les années 1970 à la présence de l'École.

Voilà donc un trio de problématiques fondamentales suivies, à une distance considérable, par les problématiques économique et sociologique. Abordons maintenant leur évolution chronologique afin de voir comment leur popularité est influencée par les événements. Nous aurons l'occasion d'identifier aussi l'apparition de certaines approches exceptionnelles qui peuvent être sources de renouveau.

Des problématiques et des événements

Pour les fins de cette revue des problématiques utilisées en administration publique au Québec, nous avons divisé la période d'étude en trois sous-périodes : de 1965 à 1973, de 1974 à 1981 et de 1982 à 1992. Nous essaierons de tracer le lien entre la recherche et les contextes politique, économique et social. Nous verrons que si les problématiques sont effectivement influencées par ces contextes, il existe toujours des chercheurs ou des approches qui prennent leur distance par rapport à cette réalité immédiate.

La période 1965-1973 : l'apogée de la planification

Cette période est celle du plus grand optimisme quant à la possibilité de planifier rationnellement les activités de l'État. Malgré l'abandon par Jean Lesage, en 1964, de l'idée d'introduire une planification économique de type français, on croit toujours à la possibilité de planifier l'aménagement du territoire et surtout les décisions politiques et administratives elles-mêmes. En partie, cette attitude conforte le nationalisme québécois: avec dynamisme et compétence, on peut occuper tous les champs de juridiction provinciale et même en récupérer du gouvernement fédéral. Mais c'est aussi l'esprit du temps, partout en Amérique du Nord, comme en témoigne le huitième rapport annuel du Conseil économique du Canada, *L'État et la prise des décisions* (1971), plaidoyer pour les *policy sciences*.

Après une décennie très dense en production de rapports de grandes commissions d'enquête tant au fédéral qu'au

Québec, après une période d'extension considérable des droits individuels et collectifs, le Québec semblait prêt à continuer sur cette lancée, à la suite de l'élection en 1970 de celui que l'on présentait alors comme un «jeune technocrate», Robert Bourassa. En effet, ce premier ministre concrétise cette orientation avec une réforme majeure de la *Loi de l'administration financière*, l'adoption définitive de l'assurance-maladie, l'adoption d'une nouvelle structure des institutions sanitaires et sociales basée sur une nouvelle institution, appelée Centre local de services communautaires, la réforme des professions ainsi que l'introduction des budgets de programme, le *Planning Programming Budgeting System* (PPBS).

Parmi les problématiques que l'on rencontre à cette époque, celles des juristes montrent une convergence de l'influence des pratiques d'ici et d'ailleurs. Que l'exemple du droit administratif français soit utile à nos juristes, il n'y a pas de doute. Dans le premier manuel de droit administratif, celui de 1969 publié sous la direction de Raoul-P. Barbe, Michel Rambourg, dans son texte sur les «notions générales du droit administratif», utilise le cas français pour mettre en relief les limites du concept diceyen de ce droit, qui a longtemps empêché les pays de droit public britannique d'y voir clair (Rambourg, 1969). Il retient néanmoins l'idée que dans un tel système la règle du droit commun reste la base et que les règles exorbitantes du droit administratif y sont greffées⁵. Dans leurs premiers écrits sur le sujet, Patrice Garant (1966) et Andrée Lajoie (1968) citent des auteurs français, tout en essayant d'évaluer la part de leurs idées qui peut être transférée dans notre contexte. Par contre, lorsqu'il aborde une question où la tradition britannique est très différente de celle de la France, René Dussault, dans son *Contrôle judiciaire de l'administration au Québec* (1969), analyse peu d'auteurs français, mais compare, pour chaque thème abordé, les droits britannique, canadien et québécois. Évidemment, on voit ici l'importance de la jurisprudence dans le travail des juristes.

5. Vingt ans plus tard, Daniel Mockle, de la Commission de réforme du droit du Canada, reprendra ce genre d'argument, mais dans une attaque beaucoup plus forte contre la tradition britannique (Mockle, 1986).

Néanmoins, l'apport de nouvelles conceptions influence leur perception de cette réalité vécue. Dans son rapport de 1970, le premier Groupe de travail sur les tribunaux administratifs rejette la conception nord-américaine des «régies», organismes autonomes dotés de pouvoirs réglementaires, administratifs et judiciaires et ce, au nom de la conception qu'il se fait du tribunal administratif. Enfin, dans *La fonction publique canadienne et québécoise* (1973), Patrice Garant démontre une ouverture vers l'analyse politique, en examinant, par exemple, les interventions des députés sur des questions concernant la fonction publique.

Les premiers écrits politiques d'administration publique tendent à raconter ce monde en évolution rapide, que ce soit la fonction publique (Bolduc, 1964, Gow, 1966) ou le contrôle parlementaire de l'administration (Gélinas, 1969b, Bernard 1970). Évidemment, lorsqu'un Français résidant au Québec se penche sur la planification économique, il le fait en se référant à l'exemple et aux écrits français (Croisat, 1966 et 1969).

Deux développements théoriques sont particulièrement à retenir. D'une part, André Gélinas et Lionel Ouellet ont effectué des travaux originaux sur l'analyse systémique des activités administratives en vue de la budgétisation par programmes (Gélinas, 1969, Gélinas et Tremblay, 1968, Ouellet, 1968, aussi Gow, 1970b). Tout en apportant une contribution personnelle, ces auteurs nous ont mis au diapason du secteur public américain, où la rationalisation des choix budgétaires battait son plein.

L'autre problématique, qui aura une grande influence par la suite, est importée de la France. Dans le cadre des travaux du Bureau d'aménagement de l'Est du Québec, Vincent Lemieux a dirigé une recherche dans le territoire-pilote, à l'aide du cadre d'analyse stratégique, élaboré en France par le sociologue Michel Crozier (Lemieux, 1965). Celui-ci a étudié la sociologie des organisations développée aux États-Unis et il adapte et humanise notamment les théories décisionnelles de Herbert Simon par une approche interactionniste, éminemment politique. Ce modèle, tel que présenté et développé par Vincent Lemieux, sera l'un des paradigmes les plus influents de toute notre période.

Chez les sociologues, deux approches émergent. Hubert Guindon (1964) fut le premier à faire le lien entre la révolution bureaucratique en train de se faire au Québec et l'analyse des classes sociales. Deux ans plus tard, lors du colloque intitulé «Le pouvoir dans la société canadienne-française» (Dumont et Montminy, 1966), Jean-Charles Falardeau et Jacques Brazeau n'hésitent pas à employer le terme «technocrate». Celui-ci n'a rien de péjoratif, il représente un phénomène intéressant et une solution de rechange aux rôles professionnels traditionnellement ouverts aux classes moyennes francophones.

L'autre approche sociologique à l'époque, de conception interventionniste, percevait la planification du développement comme un mélange d'expertise et d'animation sociale. C'était un monde de recherche participante, amorcée dans l'expérience du Bureau d'aménagement de l'Est du Québec, puis poursuivie dans d'autres expériences de développement régional et au Conseil des œuvres à Montréal (voir sur cette période, Simard, 1979, ch. III). La critique, alors, ne vient pas tant des chercheurs que des citoyens sur le terrain. Celle des universitaires devra attendre quelques années encore.

Parmi les économistes, on note un intérêt certain pour la planification, mais peu nombreux sont ceux qui s'intéressent à l'administration. Le mieux connu est sans doute Roland Parenteau qui, après avoir œuvré longtemps au sein de l'administration, livre un bilan assez pessimiste des obstacles administratifs à la planification (Parenteau, 1970). À la même époque, Gérard Bélanger va plus loin. Annonçant un thème qu'il développera dans les années à venir, Bélanger (1971) postule que le secteur public bénéficie de budgets croissants pour des services continus à cause de la nature même des services publics. Ceux-ci, dit-il, ont des objectifs ambigus, ils sont pour cette raison difficiles à évaluer et ils coûtent cher parce qu'ils sont surtout consommateurs de ressources humaines. Les gouvernements n'écourent pas à cette époque, mais c'est néanmoins l'annonce d'une problématique qui deviendra de plus en plus importante avec les années.

Bref, durant les années 1965-1973, les problématiques utilisées (principalement juridiques et politiques) reflètent

l'optimisme de l'époque. Suivant en cela l'exemple de nos gouvernements et administrations, les chercheurs semblent se complaire dans des approches rationalistes, mais c'est le rationalisme du planificateur et non celui de l'économiste ou du «manager». La différence deviendra plus évidente avec le temps.

Les années 1974-1981 : contestations et réévaluations

Nous avons situé la frontière entre les deux sous-périodes vers la fin de 1973 parce que de nouveaux auteurs et des tendances différentes apparaissent à ce moment-là. Le gouvernement Bourassa, qui semble avoir épuisé ses élans réformistes et s'enlise dans un style de gestion par exception, est alors dans une position difficile à l'égard de plusieurs dossiers : l'industrie de la construction, le développement de la Côte Nord et les relations de travail dans le secteur public. Le moral des fonctionnaires en est très affecté et des accusations de plus en plus nombreuses de favoritisme se font entendre (Gow, 1976).

Dans un tel contexte, pour employer les termes d'Alain Baccigalupo à l'époque, «Le PQ au pouvoir laisse espérer la réalisation prochaine d'une vaste réforme administrative» (Baccigalupo, 1978, p. 569). Non seulement le gouvernement péquiste semble-t-il reprendre le train d'interventions étatiques qui avaient caractérisé la Révolution tranquille (Loi 101, Loi sur la santé et la sécurité au travail, l'assurance-automobile, la nationalisation d'Asbestos Corporation), mais en plus il réaménage les structures et les pratiques de l'État (ministres d'État, Loi de la fonction publique, régime des négociations collectives du secteur public, fiscalité municipale, Loi de l'aménagement du territoire).

C'est aussi une période où se manifeste le souci grandissant d'un contrôle politique de l'administration. Le premier rapport sur la question de la responsabilité des fonctionnaires devant le Parlement vient du député libéral, ancien ministre et sous-ministre, Claude Forget : *Démocratiser le Parlement*, publié en 1977. Peu après, une commission d'enquête fédérale introduit un néologisme au Québec, avec

le *Rapport de la Commission royale d'enquête sur la gestion financière et l'imputabilité* (rapport Lambert) de 1979. Le terme «imputabilité» et l'idée qu'elle transmet auront une grande influence dans le Québec des années 1980.

La production majoritaire des chercheurs en administration publique pendant cette période reste dans le courant pluraliste empirique. Le niveau de théorisation est souvent élémentaire, mais ces études ne sont pas que descriptives. On est à la recherche de grilles de lecture et on critique, ne serait-ce qu'en constatant l'écart entre le formel et le réel, entre les bonnes intentions et les réalisations.

Les publications d'Alain Baccigalupo se situent dans cette catégorie. Réunies dans des ouvrages qui datent de 1974 et de 1978, elles traitent d'une grande variété de sujets et appliquent différentes méthodes. À titre d'exemple, on peut citer une grille de lecture mise au point par l'auteur, et qui est sa typologie des cabinets ministériels (écran, *brain trust*, staff spécialisé ou marginal); elle sera reprise par des chercheurs subséquents (Plasse, 1981, Johnson et Daigneault, 1988). Sur la question des cabinets politiques, O'Neill et Benjamin (1978) dans leur ouvrage sur les styles de gestion des premiers ministres, de Lesage à Lévesque, suivront Baccigalupo. Celui-ci (Baccigalupo, 1978, p. 395-444) a également élaboré une critique de type pratique ou normatif des travers de l'administration consultative, concernant notamment l'écart qui existait entre l'idéal démocratique et la réalité observée.

Le même genre d'approche essentiellement pratique-empirique nous semble avoir inspiré plusieurs études : celles de Bourgault sur les sous-ministres québécois de 1945 à 1970 publiée en 1971 et sur l'évolution historique de la fonction publique parue dans l'*Annuaire du Québec*, 1979-1980; de Benjamin sur la planification (1974); de Bauer sur la consultation (1981); de Bolduc sur les cadres supérieurs (1978); de Cabatoff sur la fonction publique (1978a); ainsi que du collectif dirigé par Bauer et Cabatoff sur la Loi de la fonction publique de 1978 (Bauer et Cabatoff, 1981).

Le systémisme est présent de façon explicite dans certains travaux des années 1970. D'une part, Gow y fait appel dans ses travaux historiques (1970a, 1976, 1979a et

1979b). La notion est aussi présente sous un autre vocable dans des textes portant sur la modernisation de l'administration (Gow 1976; Ambroise et Jacques, 1980). Évidemment le systémisme est à la base du livre de Jacques et Paquin sur le budget de programme (1977), mais il s'agit d'un manuel d'enseignement programmé plutôt que d'un rapport de recherche. Enfin, bien qu'il ne soit pas un livre d'administration publique, *La politique au Canada et au Québec* d'André Bernard (1976) est un instrument indispensable pour connaître l'environnement politique de l'administration, et comme introduction à l'analyse systémique.

Le grand innovateur du point de vue des problématiques reste Vincent Lemieux. Ce chercheur démontre qu'il est possible de rester très près de la réalité administrative, d'assumer des contrats de recherche auprès de l'administration et d'innover sur le plan théorique. C'est ainsi qu'à l'occasion d'une recherche sur l'information administrative, il aborde des notions de linguistique et de structuralisme (1975a et 1975b). Ses nombreux travaux sur les institutions du réseau des Affaires sociales débouchent sur son livre *Les cheminements de l'influence* (1979) où il combine l'analyse stratégique de Crozier, la cybernétique et des éléments d'analyse structurale. Dans le cadre de travaux sur le patronage politique, Lemieux sera tout aussi innovateur. Après un premier ouvrage de type historique qu'il signe avec Raymond Hudon (1975), il donne une étude comparée, d'inspiration anthropologique (1977).

L'ouvrage de Lemieux est une des rares études d'administration comparée effectuée au cours de la période dont il est question ici. Une autre, celle d'Islam et Hénault (1979), a été réalisée dans le cadre du colloque organisé par l'ÉNAP (*Les administrations publiques face à l'avenir*) et porte sur l'administration du développement. Kenneth Cabatoff (1978b) emprunte à l'administration comparée la notion d'*institution-building*, qu'il applique à l'étude de Radio-Québec. Dans un article qui anticipe l'analyse institutionnelle des années 1980, Stéphane Dion (1980) explore, sur une base comparative, les relations entre les partis de gouvernement et les administrations publiques .

Du côté des juristes, rien de spécial à signaler sur le front des problématiques pendant les années 1974-1981. Cette période voit la parution de l'important *Traité de droit administratif canadien et québécois*, de René Dussault (1974). À la frontière de la science politique et du droit se situe une importante contribution taxonomique d'André Gélinas dans *Organismes centraux et autonomes* paru en 1975.

Les nouveaux paradigmes qui apparaissent pendant cette période relèvent d'autres approches : la sociologie critique, l'économie des choix collectifs et le management.

Les auteurs du courant que nous appelons «sociologie politique critique» ne font pas partie du camp de l'administration publique, mais représentent plutôt une optique de gauche et s'intéressent à des phénomènes où intervient l'administration. Une première étude, celle de Éthier, Piotte et Reynolds, *Les travailleurs contre l'État bourgeois, avril-mai 1972* (1975) apporte une critique, d'inspiration marxiste, de la confrontation entre le gouvernement et les centrales syndicales lors des négociations du Front commun de 1971-1972. Ensuite, plusieurs études sociologiques abordent l'analyse de la technocratie et du positionnement des technocrates dans les rapports de classe au Québec. Ce courant sera développé par Marc Renaud (1977), Jean-Jacques Simard (1979), Louis Maheu (1980), Carol Levasseur (1980) et Frédéric Lesemann (1981). Une dernière publication dans cette série vient de Gilbert Renaud (1984). Bien qu'ils citent plusieurs auteurs d'ici, ces chercheurs se réfèrent souvent à des auteurs français (Alain Touraine, Claude Lefort, Manuel Castells), allemands (J. Habermas, C. Offe), à l'auteur britannique I. Gough, ou à l'américain J. O'Connor. Ce courant remet en question les idées et les pratiques des technocrates et analyse leur contribution au développement de l'État capitaliste.

Le deuxième courant critique est celui des économistes. Il est représenté à ses débuts par Jean-Luc Migué et Gérard Bélanger. Dans de nombreux écrits, dont plusieurs sont réunis dans des volumes (Migué, 1979, Bélanger, 1981), ces auteurs ont porté à l'attention du monde universitaire québécois les idées des économistes américains, notamment ceux de l'école du *Public Choice* (les Baumol, Borchering,

Buchanan, Niskanen, Olson, etc.)⁶. L'essentiel de leur approche consiste à examiner ce qui se passe au sein des administrations publiques comme si elles étaient des entreprises, et l'activité des gouvernements comme s'il existait un marché politique. Ils nous habituent aussi aux comparaisons avec la situation du secteur public dans d'autres pays développés de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE). Cette approche ne passe pas inaperçue au sein de la haute fonction publique et, dans son article sur les hauts fonctionnaires, Roch Bolduc cite et approuve les premiers écrits de J.-L. Migué sur la question (Bolduc, 1978, p. 638).

Le management commence timidement à faire une percée au cours de ces années. Dans sa préface au livre de Jacques et Paquin sur *Le budget de programme : un outil moderne de gestion*, Alphonse Riverin salue cet ouvrage comme une contribution à une littérature rarissime en management au Québec (Jacques et Paquin, 1977, p. 1). Au colloque de l'ÉNAP de 1979, Michel Chevalier affirme que le nouvel humanisme organisationnel, malheureusement, ne résiste pas à l'analyse (Chevalier, 1979). En 1979 également, paraît le manuel de Maurice Poncelet sur le management public, qui présente de façon synthétique les concepts fondamentaux du management et de l'administration publique. Puis, en 1980, Roger Miller, dans une communication intitulée «Les paramètres du changement en administration publique» fait appel aux auteurs classiques du management américain, ainsi qu'à ceux du *Public Choice* (Bauer et Cabatoff, 1981, p. 125-149).

Pour un traitement développé de l'application des idées du management au secteur public, il faut attendre le livre de Riverin *et al.*, *L'administrateur public : un être pifométrique* de 1981. Nous sommes déjà entrés dans l'ère des compressions budgétaires et, après avoir expliqué pourquoi ils trouvent

6. Migué et Bélanger participent au débat soulevé par la théorie économique de la bureaucratie proposée par William Niskanen en 1974. Ils arrivent même à faire accepter par l'auteur que ce ne sont pas tous les budgets que les bureaucrates ont intérêt à maximiser, mais bien les budgets discrétionnaires, ceux dont ils contrôlent l'attribution (Blais et Dion, 1990).

l'approche gradualiste supérieure à la «méthode rationnelle globale», les auteurs complètent leur démonstration d'une approche managériale par un chapitre de 70 pages sur l'évaluation (à ce sujet, voir aussi Bonin et Moran, 1981). Ce qui distingue les tenants du management des économistes purs, c'est qu'ils voient dans l'administration publique un défi, un domaine où leurs idées et méthodes peuvent servir. Par contre, les économistes ne peuvent que conclure qu'il faut délester l'État de toutes les fonctions possibles.

Bref, au cours des années 1974-1981, on peut constater que l'expérience récente a poussé de nombreux chercheurs à faire la critique de l'administration et de ses pratiques. Chez la majorité des administrativistes, ceux de l'approche politique pluraliste, les écarts sont observés mais aucune remise en question radicale n'est proposée. Les critiques plus générales proviennent de personnes qui adhèrent au paradigme de la sociologie critique ou encore d'économistes qui transmettent des notions de choix collectifs. Dans ce dernier cas, il semble que les idées ne soient pas le fruit de l'expérience immédiate. Celle-ci sert plutôt de terrain de vérification d'une approche développée aux États-Unis, pays de libre entreprise et d'interventions étatiques limitées. On peut dire également que les cadres d'analyse développés par Vincent Lemieux ne sont pas directement inspirés par les événements analysés, mais plutôt par des courants académiques plus fondamentaux.

Les années 1982-1992 : une remise en question de l'État et de l'administration.

Annoncée en 1981, la crise économique déferle sur le Québec en 1982. Elle amorce une période de compressions budgétaires et de coupures d'effectifs qui se sont poursuivies pendant toute la décennie. Les syndiqués du secteur public paient une partie des frais : coupures de salaire en 1983, lois draconiennes de retour au travail en 1982-1983 et en 1986, réglementation toujours plus stricte en matière de services essentiels. Sous le Parti québécois, la *Loi sur la fonction publique* est refaite en 1983 pour tenir compte de nouveaux impératifs de déréglementation, d'accès à l'égalité et

d'imputabilité. Au lendemain de son élection, le Premier ministre Bourassa nomme trois commissions d'enquête dont une sur l'organisation gouvernementale (Gobeil), une sur la privatisation des sociétés d'État (Fortier) et une sur la déréglementation (Scowen)⁷. La nouvelle crise du début des années 1990 amènera son gouvernement à suspendre le régime de négociations dans le secteur public afin d'établir des conditions de travail par législation.

Par contre, porté par des groupes de pression et stimulé par l'inclusion d'une Charte des droits et libertés dans la constitution canadienne en 1982, le mouvement vers l'accès à l'égalité ne diminue pas, malgré la crise. C'est donc une période contradictoire : d'une part, le secteur public a mauvaise presse, le personnel politique semble gagné aux idées du *Public Choice* à l'instar du Premier ministre britannique, Margaret Thatcher (voir Borins, 1988); d'autre part, toute une série de problèmes touchant l'environnement, la technique, la vie privée et l'égalité semblent appeler toujours des solutions engageant l'État. D'une façon ou d'une autre, les auteurs sont fortement influencés par ce contexte ambigu.

En 1983, la crise retient l'attention des universitaires. En plus d'un numéro de la revue *Politique* consacré à la crise des finances publiques au Québec, deux collectifs paraissent : *Crise économique, transformations politiques et changements*, dirigé par Gérald Bernier et Gérard Boismenu, avec des contributions sur l'administration publique de Simard et Gow; et *Crise et leadership : les organisations en mutation* dirigé par Dufresne et Jacques. Alors que Simard et Gow restent dans la tradition de l'analyse politique, les collaborateurs de Jacques et Simard adoptent une perspective plus large et proposent un modèle de management humaniste, intuitif et holistique (Blondin, Hamel, Jacques et Mathieu, 1983, p. 11-35).

Les événements des années 1980 ont inspiré d'autres collectifs, soit les actes de deux colloques tenus par l'ÉNAP, l'un portant sur l'imputabilité (Centre d'études politiques et

7. Sur les trois rapports, voir J. Bergeron (1987) et Dion et Gow (1987).

administratives du Québec - CEPAQ, 1984b), l'autre sur le contrôle parlementaire de l'administration (CEPAQ, 1984a). Les publications collectives réunissent politologues, députés, fonctionnaires et journalistes.

Dans les études politiques sur l'administration, certaines problématiques ne semblent pas directement affectées par la crise. Vincent Lemieux poursuit le développement de l'analyse structurale, seul ou avec des collaborateurs (1982, 1988; Lemieux et Turgeon, 1980; Lemieux et Ledoux, 1983). Dans son *Histoire de l'administration publique québécoise, 1867-1970* et dans le manuel qu'il a publié avec Barrette, Dion et Fortmann, Gow continue d'utiliser le cadre d'analyse systémique combiné avec l'analyse stratégique inspirée de Michel Crozier et de Vincent Lemieux. Stéphane Dion, pour sa part, se fait l'interprète et le critique de Michel Crozier (1982, 1986a, 1986b, aussi, Mercier, 1985). Dans leur analyse de l'implantation des municipalités régionales de comté, Cabatoff et Iezzoni (1984) font référence aussi à un modèle développé par l'un des collaborateurs de Michel Crozier, Jean-Claude Thoenig. Dans son étude sur la santé-sécurité au travail, Micheline Plasse (1988) utilise le cadre d'analyse développé par Theodore Lowi. Enfin, Gilles Bouchard (1991) propose un nouveau cadre d'analyse des relations entre fonctionnaires et citoyens inspiré de considérations d'ordre théorique et non conjoncturel.

D'autres problématiques sont directement suggérées par des événements des années récentes : la critique de la bureaucratie patriarcale d'un point de vue féministe par C. Simard (1983a, 1983b), la critique de la théorie de la décision par Julien Bauer (1988) et l'analyse du néo-corporatisme par Clinton Archibald (1983). La collaboration de Jacques Bourgault et Stéphane Dion à l'étude des hauts fonctionnaires au Canada et au Québec (1989a, 1989b, 1990a, 1990b, 1990c, 1990d, 1991, 1993) s'inscrit dans le courant de la revue *Governance*, lui-même issu du livre très influent d'Aberbach, Putnam et Rockman, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies* (1980). Le cas est intéressant, car ce groupe travaille à partir d'un cadre théorique évoluant au rythme des événements et il doit de plus en plus faire une place à un nouveau type de fonctionnaire, le bureaucrate

politique, identifié d'abord par Campbell et Szablowski au Canada (1979) et incorporé par Aberbach *et al.* dans l'un de leurs modèles en 1980. Pour un exemple d'un sujet nouveau, sans problématique nouvelle, on peut consulter l'étude éminemment pratique de Dominique Boivin (1984), consacrée au *lobbying*.

La théorie du *Public Choice* attire l'attention des politologues aussi, d'abord par une critique générale d'André Blais (1982, voir aussi Gélinas, 1988), ensuite par une analyse de Blais et Dion ayant pour objet la théorie de William Niskanen sur le bureaucrate budgétivore (1990). Ces deux chercheurs ont en outre dirigé un collectif composé de spécialistes canadiens et américains de cette question (1991).

Un autre cas intéressant est celui des juristes. La période en question nous apporte de nouveaux traités de droit administratif, notamment ceux de Dussault et Borgeat (1984, 1986 et 1989) et de Garant (1985), mais c'est l'influence des événements sur les problématiques qui nous retient ici. La deuxième édition du *Traité de droit administratif* des professeurs Dussault et Borgeat innove non seulement en traitant longuement du droit à l'information, mais en accordant d'importants passages au droit de la gestion du domaine public, des personnes et des finances publiques. Évidemment l'accès à l'information est une question qui intéresse les juristes, notamment Pierre Trudel *et al.* (1981). Un souci de pragmatisme, c'est-à-dire une attention aux coûts du système et une tentative d'éviter tout dogmatisme, inspire le Groupe de travail sur les tribunaux administratifs (1987). Enfin, un volumineux *Traité de droit de la santé et des services sociaux* est publié par les professeurs Lajoie, Molinari et Auby (1984).

Les économistes continuent de présenter des analyses critiques de l'État interventionniste (Bélanger 1988a et 1988b). Désormais le flambeau est porté par un nouveau représentant du camp de l'administration publique. Il s'agit de Richard Carter de l'ÉNAP qui, dans une étude sur la crise des finances publiques au Québec (1983) et dans d'autres travaux sur les finances municipales (1985) et la déréglementation (1986, 1987), adopte un point de vue proche de celui des économistes du *Public Choice*.

Quant à la problématique managériale, nous avons dit qu'elle est présente dans les collectifs *Crise de leadership* et *Le management des affaires publiques*. Elle sous-tend également des recherches sur les styles de gestion dans le secteur public (Leblanc et Poirier, 1980; Bordeleau, 1983; Julien, 1989 et 1991) et sur la culture d'organisation (Symons, 1988). Mais un curieux phénomène d'alliage est en train de se produire. Tandis qu'un professeur d'administration publique pourra toujours écrire un livre sur l'organisation du travail d'un point de vue managérial (Paquin, 1986), d'autres professeurs des écoles de *business*, de management, montrent un intérêt particulier pour le secteur public. D'une part, Maurice Boisvert des Hautes études commerciales (HEC) s'inscrit dans la tradition des Gérard Hébert et des Jacques Boivin en consacrant ses écrits aux relations de travail dans le secteur public (1984). D'autre part, les frères Chanlat des HEC font preuve d'un éclectisme qui embrasse le secteur public. Jean-François Chanlat doit être un des rares auteurs d'un ouvrage sur la théorie des organisations (avec Francine Séguin-Bernard, 1983 et 1987) à faire la critique radicale et marxiste de cette théorie. Pour sa part, Alain Chanlat met à profit une étude sur la culture organisationnelle d'Hydro-Québec pour développer une théorie de la «multicomplémentarité» des méthodes en sciences sociales (Chanlat, 1984).

L'évaluation des programmes constitue un autre point de convergence entre le management et la science politique. Dans *L'évaluation dans le secteur public québécois*, Riverin et Hamel (1982) se rapprochent beaucoup plus des études politiques sur cette question que dans leurs autres ouvrages. Ils citent des auteurs canadiens tels que Vince Wilson et Bruce Doern et mentionnent des rapports du gouvernement canadien, par exemple les rapports Glassco et Lambert. Pour leur part, les politologues s'intéressent à l'évaluation : Marcel Proulx analyse l'évaluation des cadres supérieurs, dans l'esprit du management par résultats (Proulx et Roy, 1983a et 1983b) et celle de l'action judiciaire (Giard et Proulx, 1987). Mohamed Charih (1990) utilise des cadres d'analyse inspirés de la théorie des organisations et de l'évaluation des programmes pour analyser pourquoi le gouvernement fédéral

a si faiblement donné suite aux propositions de la Commission Lambert sur la gestion financière et l'imputabilité. Pour sa part, Kenneth Cabatoff (1990) considère l'évaluation au Canada comme un cas de diffusion des innovations.

L'évaluation rejoint une autre problématique de la science politique : l'analyse des politiques, dont certains travaux font une place particulière à l'administration (Bellavance, 1983, 1985; Champagne et Lepage, 1980). Le manuel sur les finances publiques d'André Bernard (1992) donne une place égale à la politique budgétaire (politique économique et politique fiscale) et aux contraintes politico-administratives qui affectent la politique fiscale et celle des dépenses.

Ici comme ailleurs, en science politique, l'évolution de l'État et du discours politique semble avoir restreint le nombre et l'importance des études de sociologie critique. Il y en a encore, bien sûr. Nous avons déjà cité celle de Gilbert Renaud (1984) comme étant la dernière d'une série sur la technocratie qui a commencé en 1977 avec Marc Renaud. À cette série, il faut ajouter les collectifs de Bernier et Boismenu sur la crise de l'État (1983), et de Boismenu et Gleizal sur la régulation sociale (1988). Peut-être devrait-on y rattacher *La participation contre la démocratie* de Jacques Godbout (1983), mais cette interprétation de la participation est moins radicale que par le passé. Certes, elle conclut qu'il y a conflit d'intérêt entre les clients et les travailleurs du secteur public. Cependant, là où Alphonse Riverin prône la libération de la bureaucratie par le management, Godbout suggère la pression et la contestation extérieure. Également dans une série de publications sur les élites dirigeantes des administrations publiques et privées au Québec, Arnaud Sales (1983, 1984) applique une grille d'analyse inspirée d'auteurs marxistes contemporains, mais le souci de rigueur méthodologique l'emporte sur la méthode déductive qui a souvent caractérisé ce courant.

Donc, les difficultés financières de l'État québécois, comme de plusieurs autres États, ont donné lieu à de nouveaux sujets d'étude, mais aussi à un repositionnement des problématiques. Les analystes politiques pluralistes maintiennent leurs approches, mais ils doivent tenir compte à

la fois de la demande de « moins d'État » venant des principaux partis politiques, ainsi que de la politisation accrue de la direction administrative. Le courant de sociologie critique, à l'instar du mouvement syndical, perd beaucoup de son mordant. Par contre, le *Public Choice* et les analyses économiques ont une bonne écoute, même si leur vérification connaît un succès mitigé, du moins en ce qui concerne la bureaucratie. Le management prend de plus en plus de place, mais c'est au prix d'une plus grande politisation. Même le droit innove en portant une attention accrue aux problèmes juridiques de la gestion et aux aspects gestionnels du droit.

Conclusion

Dans ce texte, nous avons examiné les études en administration publique produites par des universitaires québécois au cours des vingt-cinq dernières années. Nous nous sommes attachés aux problématiques mises de l'avant. Pour commencer, nous avons cherché les traces de cette production dans six volumes traitant de l'administration publique de façon importante sinon exclusive. Cette revue a confirmé l'existence de nombreuses approches disciplinaires pertinentes en administration publique, dont cinq ont été retenues pour un examen plus détaillé selon les sous-périodes identifiées.

Il est donc maintenant possible de revenir sur les deux interrogations tirées des réflexions de Martin Minogue au début de ce texte. Est-il vrai que l'administration publique est une coquille vide, sans contenu disciplinaire propre? Est-il vrai que les chercheurs dans ce domaine sont à la remorque des événements, que c'est l'action administrative et politique qui engendre l'étude et non le contraire?

Commençons par la seconde question. Il nous paraît indéniable que, de façon générale, l'étude des administrations publiques suit les événements. Comment pourrait-il en être autrement? La science administrative est une science empirique par excellence. Depuis ses débuts lointains en Chine, sa mission a été de codifier les bonnes pratiques et de transmettre les fruits de cette étude à la relève. Le livre le plus souvent cité lors de nos deux enquêtes mentionnées ci-

dessus, *Le prix de l'excellence* de Peters et Waterman, représente justement un retour à la pratique, un examen de la gestion d'entreprises florissantes, afin de contester un corpus d'études en management devenu trop éloigné de la réalité.

Sans la documentation administrative, sans les rapports des commissions d'enquête, des comités d'étude, etc., les analystes de l'administration publique ne pourraient effectuer leurs recherches. De plus, les personnes qui ont été mêlées à l'administration sont des sources inestimables d'information sur les pratiques et les idées que l'on y retrouve. Ces personnes sont en premier lieu les fonctionnaires qui rédigent des articles ou prononcent des discours — les Bolduc, Forget, Arpin, Bernard, Normand, Coulombe et Martin; et, en second lieu, les professeurs d'université qui, après un séjour dans l'administration, livrent leurs impressions — les Parenteau, Gélinas, Morin, Latouche et Rocher.

Cette allusion aux professeurs nous rappelle, cependant, que la relation n'est pas aussi simple que le laisse entendre la remarque de Minogue. Les universitaires, par leur travail d'analyse, de critique et de diffusion de modèles étrangers informent la réflexion des décideurs en administration publique, tout comme ils alimentent les débats académiques et politiques où l'administration est un enjeu. Par leurs publications, par leur participation aux études et enquêtes ainsi que par leur travail peu connu de conseillers en gestion, les chercheurs de l'Université ont une influence considérable. Au Québec, nous en trouvons des exemples nombreux en droit administratif, en gestion financière et du personnel, dans les débats sur la privatisation et la déréglementation et dans les questions concernant l'imputabilité.

Par les comparaisons historiques et transnationales qu'ils ont le loisir de faire, les chercheurs universitaires peuvent apporter des éléments importants à la compréhension de notre situation à tout moment. Nous avons vu qu'il y a de plus en plus de comparaisons de cet ordre qui se font, notamment grâce aux statistiques publiées par l'OCDE. Mais les comparaisons peuvent se situer à un niveau plus profond. Une bonne partie du débat entre les tenants de l'école critique en sociologie politique consiste en l'analyse de notre situation en termes de modes de production et de types d'État.

Les problématiques varient avec le contexte national et international. Le modèle rationaliste est aujourd'hui en régression, bien qu'il se montre tenace parmi les fervents de l'évaluation. L'approche sociologique critique est aussi en régression, tandis que les approches économique et managériale sont plus populaires que par le passé.

Cette observation nous amène à l'autre question : y a-t-il un corpus de connaissances propres à l'administration publique? La réponse semble être mitigée. Non il n'y en a pas, car toute discipline peut y apporter sa contribution à un moment donné. Cela explique en bonne partie la difficulté d'arriver à une théorie générale qui puisse satisfaire tous et chacun. Aussi, le renouveau de la pensée dans ce domaine vient souvent de champs disciplinaires qui ne sont pas identifiés comme lui appartenant. L'administration publique est composée d'éléments qui lui sont étrangers, et il en sera toujours ainsi. Nous nous rangeons du côté de ceux qui y voient un facteur de force et non de faiblesse.

Par contre, en adaptant ces connaissances à l'administration publique, il est nécessaire d'avoir une vue d'ensemble qui permette de les baliser et de les jauger. Et là, une bonne connaissance de l'objet s'avère indispensable. Il semble à l'heure actuelle que trois grandes problématiques se disputent ce rôle de synthèse, soit la juridique, la politique et la managériale. Y aurait-il un management public capable d'en faire *une* synthèse? Nous nous permettons d'en douter⁸. Jusqu'à présent, les tentatives pour bien définir le management public restent peu convaincantes. Au Québec, tantôt on réduit celui-ci au management tout court, tantôt il se laisse influencer considérablement par la science politique. Une école peut le faire (l'ÉNAP) et une revue peut susciter des contributions de toutes les tendances (*Administration publique du Canada*), mais la synthèse est institutionnelle, non personnelle. La confirmation de cette interprétation vient du collectif *Management public*, publié en 1992 par des professeurs de l'ÉNAP sous la direction de Roland Parenteau.

8. Tous ne partagent pas cette opinion : des auteurs américains comme Rouse (1982) et Henry (1986) croient en l'émergence d'une discipline distincte d'administration publique.

Cet ouvrage tente sérieusement d'apprécier les caractéristiques propres de la gestion dans le secteur public. Néanmoins, la vingtaine de collaborateurs de cet ouvrage ont été formés dans une dizaine de disciplines différentes, dont la science politique (neuf auteurs), le management (quatre auteurs) et la science économique (trois auteurs).

Chevallier et Loschak (1982) ont montré que les rationalités juridique et managériale représentent deux modes de pensée souvent contradictoires : l'une est basée sur le respect des règles, et l'autre sur l'efficacité des résultats. Les deux sont inévitablement présentes en administration publique, mais il y a une autre rationalité qu'elles ne mettent pas en évidence : la rationalité politique. En science politique, nous étudions l'administration publique parce que c'est à la fois un instrument de l'État et une source de pouvoir. Nous croyons que l'administration publique en tant que domaine disciplinaire devra continuer à faire une place honorable aux trois notions que sont la règle, la production et le pouvoir.

Bibliographie

- Aberbach, Joel D., Robert D. Putnam et Bert A. Rockman, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge, Harvard University Press, 1981.
- Ambroise, Antoine et Jocelyn Jacques, «L'appareil administratif», in Bergeron et Pelletier, 1980, p. 109-146.
- Ambroise, Antoine, «Modernisation politique et administrative au Québec (1960-1985)», in *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 53, no 2, 1987, p. 175-202.
- Archibald, Clinton, *Un Québec corporatiste?*, Hull, Asticou, 1984.
- Assimopoulos, Nadia (dir.), *La transformation du pouvoir au Québec*, Montréal, Éditions Saint-Martin, 1980.
- Baccigalupo, Alain, *L'administration québécoise*, Paris, Berger Levrault, 1974.
- Baccigalupo, Alain, *Les grands rouages de la machine administrative québécoise*, Montréal, Agence d'Arc, 1978.
- Barbe, Raoul (dir.), *Droit administratif canadien et québécois*, Ottawa, Éditions de l'Université d'Ottawa, 1969.
- Bauer, Julien, «Résolution de conflits et crise de décision», *Politique*, no 13, printemps 1988, p. 5-36.
- Bauer, Julien, «La représentativité dans l'administration consultative», in *Administration publique du Canada*, vol. 24, no 3, 1981, p. 452-468.
- Bauer, Julien et Kenneth Cabatoff (dir.), *Bilan de la loi 50 : dynamique du changement de la fonction publique québécoise*, Actes du colloque sur la réforme et le changement en administration publique, UQAM, les 20 et 21 mars, 1980.

- Bélanger, Gérard, *Croissance du secteur public et fédéralisme : perspective économique*, Montréal, Agence d'Arc, 1988a.
- Bélanger, Gérard, «L'univers du secteur public dans le système de comptabilité nationale», in *Administration publique du Canada*, vol. 31, no 1, 1988b, p. 53-80.
- Bélanger, Gérard, *L'économique du secteur public*, Chicoutimi, Gaëtan Morin, 1981.
- Bélanger, Gérard, «Le secteur public; un budget croissant pour des services constants», in Jean-Luc Migué (dir.), 1971, p. 117-130.
- Bélanger, Yves et Laurent Lepage, *L'administration publique québécoise : évolutions sectorielles, 1960-1985*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 1989.
- Bellavance, Michel, «Valeurs et politiques : considérations théoriques et problèmes pratiques», in *Revue canadienne de science politique*, vol. 16, no 3, 1983, p. 519-533.
- Bellavance, Michel, *Les politiques gouvernementales : élaboration, gestion, évaluation*, Montréal, Agence d'Arc, 1985.
- Benjamin, Jacques, *Planification et politique au Québec*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1974.
- Bergeron, Gérard et Réjean Pelletier (dir.), *L'État du Québec en devenir*, Montréal, Boréal Express, 1980.
- Bergeron, Johanne, «L'autel du libéralisme; une revue des rapports Fortier, Gobeil et Scowen», in *Politique*, no 11, hiver 1987, p.129-138.
- Bernard, André, *La politique au Canada et au Québec*, Sillery, Presses de l'Université du Québec, 1976.
- Bernard, André, «La fonction du contrôle parlementaire des finances publiques à l'Assemblée législative du Québec», in *Réflexions sur la politique au Québec*, Sillery, Presses de l'Université du Québec, 1970.
- Bernard, André, *Politique et gestion des finances publiques : Québec et Canada*, Sillery, Presses de l'Université du Québec, 1992.
- Bernier, Géraud et Gérard Boismenu, *Crise économique, transformations politiques et changements idéologiques*, Cahiers de l'ACFAS 16, Actes du Colloque de la Société

- québécoise de science politique, Montréal, ACFAS, 1983.
- Blais, André, «Le *Public Choice* et la croissance de l'État», in *Revue canadienne de science politique*, vol. 15, no 4, 1982, p. 783-807.
- Blais, André et Stéphane Dion, «Are Bureaucrats Budget Maximizers ? The Niskanen Model and Its Critics», in *Polity*, vol. 22, no 4, 1990, p. 655-674.
- Blais, André et Stéphane Dion (dir.), *The Budget-Maximizing Bureaucrat : Appraisals and Evidence*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1991.
- Blais, André et Kenneth McRoberts, «Dynamique et contraintes des finances publiques au Québec», in *Politique*, no 3, hiver 1983, p. 27-62.
- Boismenu, Gérard et Jean-Jacques Gleizal, *Les mécanismes de régulation sociale : la justice, l'administration, la police*, Montréal, Boréal Express, 1988.
- Boivin, Dominique, *Le lobbying ou le pouvoir des groupes de pression*, Montréal, Éditions du Méridien, 1984.
- Boivin, Jean, *The Evolution of Bargaining Power in the Province of Quebec Public Sector*, Québec, Université Laval, Département de relations industrielles, 1975.
- Boivin, Jean, «La négociation collective dans le secteur public québécois:une évaluation des trois premières rondes 1964-1972», in *Relations industrielles*, vol. 27, no 4, 1972, p. 679-709.
- Bolduc, Roch, «Le recrutement et la sélection dans la fonction publique du Québec», in *Administration publique du Canada*, vol. 7, no 2, 1964, p. 205-214.
- Bolduc, Roch, «Les cadres supérieurs, quinze ans après» in *Administration publique du Canada*, vol. 21, no 4, 1978, p. 618-639.
- Bordeleau, Yvon, «Le style de gestion du personnel chez les administrateurs publics et privés : une question d'efficacité», in *Administration publique du Canada*, vol. 26, no 4, 1983, p. 577-590.
- Borgeat, Louis, René Dussault et Lionel Ouellet, *L'administration québécoise : organisation et fonctionnement*, Sillery, Presses de l'Université du

- Québec, École nationale d'administration publique, 1982.
- Borins, S., «Public Choice : "Yes Minister" made it popular, but does winning the Nobel Prize make it true?», in *Administration publique du Canada*, vol. 31, no 1, 1988, p. 12-26.
- Bouchard, Gilles, «Les relations fonctionnaires-citoyens : un cadre d'analyse», in *Administration publique du Canada*, vol. 34, no 4, 1991, p. 604-620.
- Bourgault, Jacques, «Les hauts fonctionnaires québécois, paramètres synergiques de puissance et de servitude», in *Revue canadienne de science politique*, vol. 16, no 2, 1983, p. 227-256.
- Bourgault, Jacques, «L'organisation de l'administration publique québécoise : 1868-1980», in *Annuaire du Québec, 1979-1980*, Québec, Bureau de la Statistique, 1979-1980, p. 121-137.
- Bourgault, Jacques, *Les sous-ministres du Québec de 1945 à nos jours*, mémoire de maîtrise (science politique), Université de Montréal, 1971.
- Bourgault, Jacques et Stéphane Dion, «Creating a Corporate Culture : Lessons from the Canadian Federal Government», in *Public Administration Review*, vol. 53, no 1, 1993, p. 73-80.
- Bourgault, Jacques et Stéphane Dion, *Évolution du profil des sous-ministres fédéraux, 1867-1988*, Ottawa, Centre canadien de gestion, 1991.
- Bourgault, Jacques et Stéphane Dion, «La satisfaction des ministres envers leurs hauts fonctionnaires — le cas du gouvernement du Québec», in *Administration publique du Canada*, vol. 33, no 3, 1990a, p. 414-437.
- Bourgault, Jacques et Stéphane Dion, «Les gouvernements antibureaucratiques face à la haute administration : une comparaison Québec-Ottawa», in *Politiques et Management public*, vol. 7, no 2, 1990b, p. 97-118.
- Bourgault, Jacques et Stéphane Dion, «Les hauts fonctionnaires canadiens et l'alternance politique : le modèle de Whitehall vu d'Ottawa», in *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 56, no 1, 1990c, p. 173-196.

- Bourgault, Jacques et Stéphane Dion, «Managing Conflict in a Context of Government Change. Lessons from the Federal Government of Canada, 1984-1988», in *International Journal of Conflict Management*, vol. 1, no 4, 1990d, p. 375-395.
- Bourgault, Jacques et Stéphane Dion, «Brian Mulroney a-t-il politisé les sous-ministres?», in *Administration publique du Canada*, vol. 32, no 1, 1989a, p. 63-83.
- Bourgault, Jacques et Stéphane Dion, «Governments come and go, but what of senior civil servants? Canadian Deputy Ministers and Transitions in power (1867-1987)», in *Governance*, vol. 2, no 2, 1989b, p.124-151.
- Bowman, James S., «Managerial Theory and Practice : The Transfer of Knowledge in Public Administration», in *Public Administration Review*, vol. 38, no 6, 1978, p. 563-569.
- Bureau, Luc, *Entre l'Éden et l'Utopie*, Montréal, Québec/Amérique, 1984.
- Cabatoff, Kenneth, «L'échange de connaissances en administration publique» in *Penser globalement*, Les actes du 42e congrès annuel, Institut d'administration publique du Canada, Québec, 1990.
- Cabatoff, Kenneth, «La réforme de la gestion du personnel au gouvernement du Québec (1965-1975)», in *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 44, no 3, 1978a, p. 283-287.
- Cabatoff, Kenneth, «Radio-Québec : A Case of Institution-Building», in *Revue canadienne de science politique*, vol. 9, no 1, 1978b, p. 125-138.
- Cabatoff, Kenneth et Massimo Iezzoni, «La transformation du système politico-administratif québécois par l'implantation des municipalités régionales de comté», in *Revue française d'administration publique*, vol. 29, 1984, p. 117-125.
- Campbell, Colin et George Szablowski, *The Superbureaucrats*, Toronto, Macmillan, 1979.
- Carter, Richard, «Vers une plus grande décentralisation du financement gouvernemental au Québec», in

- Administration publique du Canada*, vol. 28, no 1, 1985, p. 47-69.
- Carter, Richard, «Les causes et les remèdes de la «crise» des finances publiques au Québec» in *Politique*, no 3, hiver 1983, p. 91-116.
- Carter, Richard, «Les entreprises publiques, pourquoi et pour qui?», in *Administration publique du Canada*, vol. 26, no 2, 1982, p. 239-254.
- CEPAQ, *Le contrôle de l'administration et la réforme parlementaire*, Actes du colloque tenu les 29 et 30 mars 1984, Québec, École nationale d'administration publique, 1984a.
- CEPAQ, *Débat sur l'imputabilité*, Actes du colloque sur l'imputabilité tenu les 9 et 10 juin 1983, Québec, École nationale d'administration publique (Centre d'études politiques et administratives du Québec), 1984b.
- Champagne, Jacques et Laurent Lepage, «Modèle d'analyse de l'influence du phénomène organisationnel sur les politiques publiques», in R. Landry, 1980, p. 141-160.
- Chandler, Marsha et William Chandler, «Public Administration in Canada's Provinces», in K. Kernaghan, 1983, p. 138-160.
- Chanlat, Alain, *Gestion et culture d'entreprise. Le cheminement d'Hydro-Québec*, Montréal, Québec/Amérique, 1984.
- Charih, Mohamed, *La guerre des experts d'Ottawa*, Montréal, Agence d'Arc, 1990.
- Chevalier, Michel, «The "New Outlook" on Public Administration : When Examined It Tends to Self-Destruct», communication présentée au Colloque international de l'ÉNAP sur l'administration publique et les perspectives d'avenir, le 30 mai 1979.
- Chevallier, Jacques et Danièle Loschak, «Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française», in *Revue française d'administration publique*, vol. 24, 1982, p. 679-720.
- Chevallier, Jacques et Danièle Loschak, *Science administrative*, Paris, PUF, 1980.
- Chevallier, Jacques et Danièle Loschak, *Traité de science administrative*, Paris, LGDJ, 2 vols, 1978.

- Croisat, Maurice, «Planification et fédéralisme», in *Administration publique du Canada*, vol. 11, no 3, 1969, p. 309-321.
- Croisat, Maurice, «Les incidences de la planification sur les structures de l'État», in *Actualité économique*, 1966, p. 5-36.
- Dion, Stéphane, «La politisation des administrations publiques : éléments d'analyse stratégique», in *Administration publique du Canada*, vol. 29, no 1, 1986a, p. 95-117.
- Dion, Stéphane, *La politisation des mairies*, Paris, Economica, 1986b.
- Dion, Stéphane, «Le pouvoir dans les organisations : grandeur et limites au modèle de Michel Crozier», in *Revue canadienne de science politique*, vol. 15, no 1, 1982, p. 85-102.
- Dion, Stéphane, «Les partis de gouvernement et les administrations publiques : un champ d'interactions mal connu», in *Administration publique du Canada*, vol. 23, no 3, 1980, p. 400-426.
- Dion, Stéphane et James Iain Gow, «L'administration québécoise à l'heure des libéraux», in D. Monière (dir.), *L'année politique au Québec, 1987-1988*, Montréal, Québec/Amérique, 1989.
- Divay, Gérard, «La coproduction des biens collectifs et ses implications institutionnelles; critiques de certaines thèses de l'école du *Public Choice*», in *Revue canadienne de science politique*, vol. 13, no 1, 1980a, p. 33-53.
- Divay, Gérard, «Le développement de l'initiative locale», in *Administration publique du Canada*, vol. 23, no 2, 1980b, p. 269-280.
- Dufresne, Jacques et Jocelyn Jacques, *Crise et leadership : les organisations en mutation*, Montréal, Boréal Express, 1983.
- Dumont, Fernand et Jean-Paul Montminy (dir.), *Le pouvoir dans la société canadienne-française*, numéro spécial de la revue *Recherches sociographiques*, vol. 7, nos 1-2, 1966.

- Duncan, W. Jack, «Transferring Management Theory to Practice» in *Academy of Management Journal*, vol. 17, 1974, p. 724-738.
- Dussault, René, *Le contrôle judiciaire de l'administration au Québec*, Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval, 1969.
- Dussault, René, *Traité de droit administratif canadien et québécois*, Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval, 1974.
- Dussault, René et Louis Borgeat, *Traité de droit administratif*, 2e éd. tomes I, 1984, et II, 1986, et III, 1989, Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval.
- Éthier, Diane, Jean-Marc Piotte et Jean Reynolds, *Les travailleurs contre l'État bourgeois, avril et mai 1972*, Montréal, L'Aurore, 1975.
- Frederickson, George, *New Public Administration*, Tuscaloosa, University of Alabama Press, 1980.
- Gagné, André, «Les niveaux de décision dans les systèmes de gestion» in Riverin *et al.*, 1980, p. 3-29.
- Garant, Patrice, *Droit administratif*, Montréal, Éditions Yvon Blais, 1985.
- Garant, Patrice, *La fonction publique canadienne et québécoise*, Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval, 1973.
- Garant, Patrice, *Essai sur le service public au Québec*, Sainte-Foy, Université Laval, 1966.
- Gélinas, André, «Commentaire sur Public Choice "Yes Minister" made it popular, but does winning the Nobel Prize make it true?», in *Administration publique du Canada*, vol. 31, no 1, 1988, p. 27-33.
- Gélinas, André, «La commission parlementaire : mécanisme d'imputabilité à l'égard des sous-ministres et des dirigeants d'organismes», in *Administration publique du Canada*, vol. 27, no 3, 1984, p. 372-398.
- Gélinas, André, *Organismes autonomes et centraux*, Sillery, Presses de l'Université du Québec, 1975.
- Gélinas, André, *Le budget-programme, étude comparative*, Québec, Office de planification, 1969a.

- Gélinas, André, *Les parlementaires et l'administration au Québec*, Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval, 1969b.
- Gélinas, André et Yvon Tremblay, *L'activité gouvernementale*, Québec, Conseil d'orientation économique, 1968.
- Giard, Monique et Marcel Proulx, «Le système judiciaire québécois: problématique et indicateurs d'efficacité», in *Administration publique du Canada*, vol. 30, no 2, 1987, p. 268-279.
- Gingras, André, *Les fondements du management dans l'histoire*, Chicoutimi, Gaëtan Morin, 1980.
- Godbout, Jacques-T., *La participation contre la démocratie*, Montréal, Éditions Saint-Martin, 1983.
- Gow, James Iain, *Histoire de l'administration publique québécoise, 1867-1970*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1986.
- Gow, James Iain, «Perspectives historiques sur les compressions budgétaires», in *Politique*, no 3, hiver 1983, p. 5-26.
- Gow, James Iain, «L'évolution de l'administration publique au Québec, 1867-1970» in E. Cloutier et D. Latouche, *Le système politique québécois*, Montréal, Hurtubise HMH, 1979, p. 89-103.
- Gow, James Iain, «La modernisation et l'administration publique», in E. Orban, (dir.) *La modernisation politique du Québec*, Montréal, Boréal Express, 1976, p.157-185.
- Gow, James Iain (dir.), *Administration publique québécoise : textes et documents*, Montréal, Beauchemin, 1970a.
- Gow, James Iain, «Histoire administrative du Québec et théorie administrative», in *Revue canadienne de science politique*, vol. 4, no 1, 1970b, p. 141-145.
- Gow, James Iain, «La nouvelle loi de la fonction publique dans la Province de Québec», in *Administration publique du Canada*, vol. 9, no 1, 1966, p. 96-107.
- Gow, James Iain, Michel Barrette, Stéphane Dion et Michel Fortmann, *Introduction à l'administration publique, une approche politique*, Chicoutimi, Gaëtan Morin, 1987.
- Grand'Maison, Jacques, *Vers un nouveau pouvoir*, Montréal, Éditions HMH, 1969.

- Groupe de travail sur les tribunaux administratifs, *Rapport*, Québec, 1971.
- Groupe de travail sur les tribunaux administratifs, *Les tribunaux administratifs, l'heure est aux décisions*, Québec, Les publications du Québec, 1987.
- Guindon, Hubert, «Social Unrest, Social Class and Quebec's Bureaucratic Revolution», in *Queen's Quarterly*, vol. 71, 1964, p. 150-162.
- Hébert, Gérard, «Le régime québécois de négociation des secteurs public et parapublic : réflexions», in *Relations industrielles*, vol. 37, no 2, 1982, p. 420-430.
- Hébert, Gérard, «La négociation du secteur public provincial : histoire et cadre institutionnel» dans Noël Mallette (dir.), *La gestion des relations de travail au Québec*, Montréal, McGraw Hill, 1980, p. 547-567.
- Hébert, Gérard, «Les relations de travail dans la fonction publique du Québec», in *Relations industrielles*, vol. 29, no 4, 1974, p. 750-772.
- Hébert, Gérard, «Le Code du travail du Québec : principales orientations», in *Relations industrielles*, vol. 20, no 1, 1965, p. 52-61.
- Henry, Nicholas, *Public Administration and Public Affairs*, 3e éd., Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall, 1986.
- Henry, Nicholas, «Paradigms of Public Administration», in *Public Administration Review*, vol. 35, no 4, 1975, p. 378-385.
- Islam, Nasir et G. Henault, «Mouvance des notions de développement, d'administration du développement et du développement administratif», in *Actes du colloque l'administration publique : perspectives d'avenir*, Québec, ÉNAP, 1979, p. 825-847.
- Jacques, Jocelyn et Michel Paquin, *Le budget de programme : un outil de gestion*, Québec, Éditeur officiel et Agence d'Arc, 1977.
- Johnson, Andrew F. et Jean Daigneault, «Liberal "chefs de cabinets ministériels" in Quebec : Keeping Politics in Policy-making», in *Administration publique du Canada*, vol. 31, no 4, 1988, p.501-516.
- Julien, Germain, «L'intérêt pour le pouvoir et les styles de gestion : élaboration d'une typologie et application aux

- cadres de la fonction publique du Québec», in *Administration publique du Canada*, vol. 34, no 2, 1991, p. 339-358.
- Julien, Germain, «Les styles de gestion des cadres supérieurs vus par les professionnels de la fonction publique du Québec», in *Administration publique du Canada*, vol. 32, no 3, 1989, p. 449-461.
- Julien, Germain et Denys Trudel, «Bilan de la recherche sur l'administration publique québécoise», in *Recherches sociographiques*, vol. 16, no 3, 1975, p. 413-438.
- Kernaghan, Kenneth (dir.), *Canadian Public Administration : Discipline and Profession*, Toronto, Butterworths, 1983.
- Kuhn, Thomas, *The Structure of Scientific Revolutions*, 2e éd., Chicago, University of Chicago Press, 1970.
- Lajoie, Andrée, *Les structures administratives régionales*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1968.
- Lajoie, Andrée, P. Molinari et J.M. Auby, *Traité de droit de la santé et des services sociaux*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1984.
- Landry, Réjean (dir.), *Introduction à l'analyse des politiques*, Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval, 1980.
- Lemelin, Maurice, *Les négociations collectives dans les secteurs public et parapublic. Expérience québécoise et regard sur l'extérieur*, Montréal, Les Presses HEC et Agence d'ARC, 1984.
- Lemieux, Vincent, *La structuration du pouvoir dans les systèmes politiques*, Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval, 1989.
- Lemieux, Vincent, *Les cheminements de l'influence*, Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval, 1979.
- Lemieux, Vincent, *Le patronage politique, une étude comparative*, Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval, 1977.
- Lemieux, Vincent, «Administrations et publics : leurs problèmes de communication», in *Recherches sociographiques*, vol. 16, no 3, 1975a, p. 299-305.
- Lemieux, Vincent, «L'information administrative au Québec : faits et interprétations», in *Administration publique du Canada*, vol.18, no 3, 1975b, p. 409-427.

- Lemieux, Vincent, «L'analyse stratégique des organisations administratives» in *Administration publique du Canada*, vol. 8, no 4, 1965, p. 535-547.
- Lemieux, Vincent et Gérard Hébert, «Pouvoir et «pouvoirs» dans les relations de travail» in *Pouvoir et Pouvoirs en relations de travail*, 1970, p. 15-32.
- Lemieux, Vincent et Raymond Hudon, *Patronage et politique au Québec*, Montréal, Boréal Express, 1975.
- Lemieux, Vincent et Jean Turgeon, «La décentralisation: une analyse structurale», in *Revue canadienne de science politique*, vol. 13, no 4, 1980, p. 691-710.
- Lesemann, Frédéric, *Du pain et des services. La réforme de la santé et des services sociaux au Québec*, Montréal, Éditions Saint-Martin, 1981.
- Levasseur, Carol, «De l'État-Providence à l'État disciplinaire» in Bergeron et Pelletier (dir.), 1980, p. 285-328.
- Lussato, Bruno, *Introduction critique aux théories de l'organisation*, Paris, Dunod, 1977.
- Maheu, Louis, «Pouvoir et société au Québec : le problème de l'État et des appareils d'État» in N. Assimopoulos, 1980, p. 17-26.
- McCurdy, Howard, *Public Administration : A Bibliography*, Washington, College of Public Affairs, 1972.
- Mercier, Jean, «"Le phénomène bureaucratique" et le Canada français : quelques données empiriques et leur interprétation», in *Revue canadienne de science politique*, vol. 18, no 1, 1985, p. 31-55.
- Merton, Robert King, *Éléments de méthode sociologique*, Paris, Plon, 1953.
- Migué, Jean-Luc, *L'économiste et la chose publique*, Sillery, Presses de l'Université du Québec, 1979.
- Migué, Jean-Luc (dir.), *Le Québec d'aujourd'hui : regards d'universitaires*, Montréal, Hurtubise HMH, 1971.
- Minogue, Martin, «Theory and Practice in Public Policy and Administration» in *Policy and Politics*, vol. 11, no 1, 1983, p. 63-85.
- Mockle, Daniel, «La réforme du statut juridique de l'Administration fédérale: observations critiques sur les causes du blocage actuel», in *Administration publique du Canada*, vol. 29, no 2, 1986, p. 282-303.

- O'Neill, Pierre et Jacques Benjamin, *Les mandarins du pouvoir*, Montréal, Québec/ Amérique, 1978.
- Orban, Edmond et al., *La modernisation politique du Québec*, Montréal, Boréal Express, 1976.
- Ouellet, Lionel, «La privatisation, un instrument de management public?», in *Administration publique du Canada*, vol. 30, no 4, 1987, p. 566-584.
- Ouellet, Lionel, «Concepts et techniques d'analyse des phénomènes administratifs», in *Revue canadienne de science politique*, vol. 1, no 3, 1968, p. 310-335.
- Paquin, Michel, *L'organisation du travail*, Montréal, Agence d'Arc, 1986.
- Paquin, Michel, «La répartition du pouvoir de décision dans l'administration publique», in *Administration publique du Canada*, vol. 23, no 4, 1980, p. 558-576.
- Parenteau, Roland (dir.), *Management public. Comprendre et gérer les institutions de l'État*, Sillery, Presses de l'Université du Québec, 1992.
- Plasse, Micheline, *Santé et sécurité du travail, de la collaboration à la concertation*, Montréal, Agence d'ARC, 1988.
- Plasse, Micheline, «Les chefs de cabinets ministériels au Québec : la transition du gouvernement libéral au gouvernement péquiste (1976-1977)», in *Revue canadienne de science politique*, vol. 14, no 2, 1981, p. 309-336.
- Poncelet, Maurice, *Le management public*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 1979.
- Pouliot, Marcel, «L'agence de réglementation et le transport aérien régional au Canada», in *Administration publique du Canada*, vol. 31, no 3, 1988, p. 352-370.
- Proulx, Marcel et Marcel Roy, *L'évaluation du rendement des cadres supérieurs dans la fonction publique québécoise*, Québec, ÉNAP, 1983.
- Proulx, Marcel et Marcel Roy, «L'évaluation du rendement des cadres supérieurs dans la fonction publique québécoise», in *Administration publique du Canada*, vol. 26, no 4, 1983, p. 610-628.
- Rabeau, Yves, «Bien-être ou bien-être provincial : vers une refonte du programme de péréquation», in

- Administration publique du Canada*, vol. 29, no 2, 1986, p. 237-258.
- Rabeau, Yves, «Une analyse du processus de détermination des salaires dans le monde des conventions collectives des secteurs de la santé et de l'éducation au Canada», in *Administration publique du Canada*, vol. 25, no 1, 1982, p. 34-62.
- Rambourg, Michel, «Notions générales sur le droit administratif canadien et québécois», in R. Barbe (dir.), 1969, p. 1-47.
- Renaud, Gilbert, *À l'ombre du rationalisme. La société, de sa dépendance à sa quotidienneté*, Montréal, Éditions Saint-Martin, 1984.
- Renaud, Marc, «Réforme ou illusion? Une analyse des interventions de l'État québécois dans le domaine de la santé», in *Sociologie et sociétés*, vol. 9, no 1, 1977, p. 127-152.
- Riverin, Alphonse, André Gagné, Jean Turgeon et Janon Hamel, *L'administrateur public : un être «pifométrique»*, Sillery, Presses de l'Université du Québec, 1981.
- Riverin, Alphonse et Janon Hamel, *L'évaluation dans le secteur public québécois*, Sainte-Foy, Les Cahiers de l'ÉNAP, no 5, 1982.
- Riverin, Alphonse (dir.), *Le management des affaires publiques*, Chicoutimi, Gaëtan Morin, 1984.
- Rouse, John E., «Boundaries of an Emerging Superdiscipline : A Review of Recent and Selected Older Bibliographic Materials in Public Administration», *Public Administration Review*, vol. 42, no 4, 1982, p. 390-398.
- Sales, Arnaud, «Intervention de l'État et positions idéologiques des dirigeants des bureaucraties publiques et privées», in *Sociologie et sociétés*, vol. 15, no 1, 1983, p. 13-42.
- Sales, Arnaud et Noël Bélanger, *Décideurs et gestionnaires*, Québec, Éditeur officiel, 1985.
- Séguin-Bernard, Francine et Jean-François Chanlat, *L'analyse des organisations, une anthologie sociologique*, tome 1 : *Les théories de l'organisation*, tome 2 : *Les*

- composantes de l'organisation*, Montréal, Préfontaine, 1983, 1987.
- Simard, Carolle, «La recherche en administration publique au Québec, 1960-1980», in *Politique*, no 11, hiver 1987, p. 72-106.
- Simard, Carolle, *L'administration contre les femmes*, Montréal, Boréal, 1983a.
- Simard, Carolle, «Les mesures d'égalité en emploi, le début ou la fin d'une illusion?", in *Revue canadienne de science politique*, vol. 16, no 1, 1983b, p. 103-114.
- Simard, Jean-Jacques, *La longue marche des technocrates*, Montréal, Éditions Saint-Martin, 1979.
- Symons, Gladys L. (dir.), *La culture des organisations*, Québec, Institut québécois de recherche sur la culture, 1988.
- Trudel, Pierre, J. Boucher, R. Piotte et J-M. Brisson, *Le droit à l'information*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1981.